BIJLAGE A behorende bij paragraaf 4: Herziening box 3

Deze bijlage bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt ingegaan op de voorgeschiedenis van box 3 en op de overwegingen met betrekking tot het belasten van het werkelijke dan wel een forfaitair rendement uit sparen en beleggen.

Het tweede deel geeft een analyse van de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de vaststelling van de gemiddeld in het verleden in de markt behaalde rendementen op de verschillende vermogenstitels.

1. Waarom nu geen belasting over de werkelijke voordelen uit sparen en beleggen?

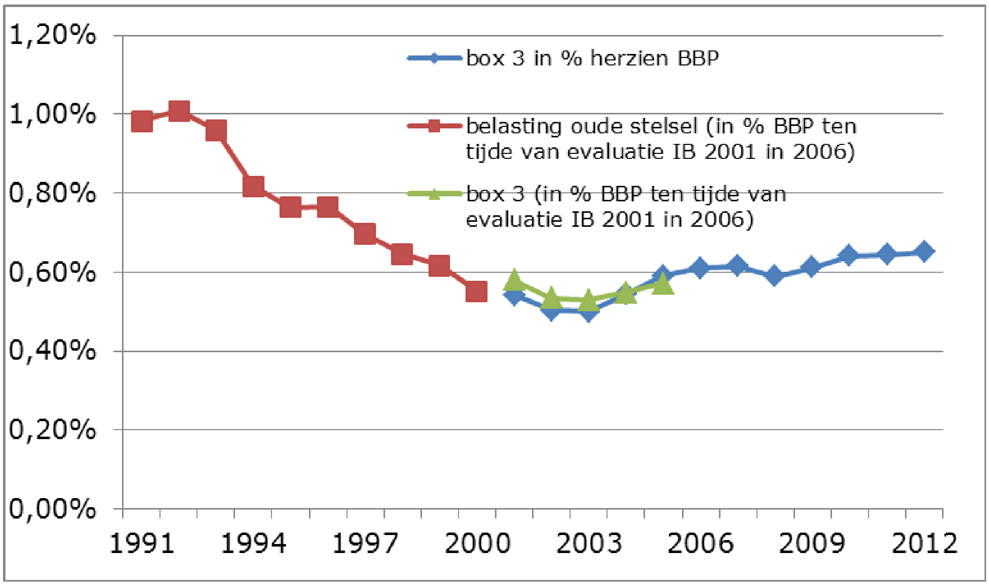
1.1 Voorgeschiedenis box 3

Box 3 is in 2001 ingevoerd met de Wet IB 2001. Onder de daarvoor geldende Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Wet IB 1964) werden de werkelijke inkomsten uit spaar- en beleggingsvermogen progressief belast. De vermogenwinsten waren niet belast. Wel bestond er een vermogensbelasting. De vermogensbelasting is gelijktijdig met de invoering van de Wet IB 2001 afgeschaft. Belangrijke redenen voor het invoeren van het forfaitaire systeem van box 3 waren het tegengaan van de grondslaguitholling die zich voordeed onder het regime van de Wet IB 1964 en het vereenvoudigen van het stelsel. Onder het regime voor 2001 werden de werkelijke door de belastingplichtige behaalde inkomsten uit sparen en beleggen, zoals rente, dividend en huur, belast. Het belasten van de werkelijke inkomsten uit sparen en beleggen is ingewikkeld. Zo zijn bepaalde inkomsten moeilijk te controleren en worden de belastbare inkomsten in de praktijk op allerlei manieren verlaagd (bijvoorbeeld via kostenaftrek) of uitgesteld. Het belangrijkste probleem onder de Wet IB 1964 was echter dat de waardemutaties in de spaar- en beleggingssfeer, bijvoorbeeld de winst op de verkoop van aandelen, niet werden belast. Dit leidde ertoe dat vermogen in Nederland in toenemende mate werd ondergebracht in beleggingsproducten die een dergelijk onbelast rendement opleverden (bijvoorbeeld rentegroeifondsen, clickfondsen en financiële instrumenten met vermomde rentevergoedingen). Via de financiering met vreemd vermogen en bijbehorende renteaftrek werd de grondslag verder uitgehold. De wetgever probeerde deze ontwikkeling voortdurend met gedetailleerde reparatiewetgeving te bestrijden, maar die reparatiewetgeving werd vervolgens weer snel uitgehold door productinnovaties. Op die manier ontstond een steeds ingewikkelder systeem terwijl de belastingopbrengst daalde. Bovendien werd door al deze fiscaal geïndiceerde constructies de kapitaalmarkt verstoord en was de belastingdruk op inkomsten uit vermogen onevenwichtig verdeeld.

Met de komst van box 3 is de grondslagerosie die optrad onder de Wet IB 1964 gestopt. Hetzelfde geldt voor de vele juridische procedures over belastingontwijkende constructies in de beleggingssfeer.[1] Ingewikkelde (reparatie)wetgeving om deze constructies te bestrijden werd overbodig. Tegelijkertijd kon het tarief worden gematigd naar 30%. Verder zorgde het forfaitaire systeem voor een aanzienlijke vereenvoudiging voor de Belastingdienst en voor belastingplichtigen.

[1] Kamerstukken II 2005/06, 30 375, nrs. 1-2, blz. 78.

Grafiek 1: Berekende belastingopbrengst over vermogen en vermogensinkomsten, voor en na belastingherziening 2001 (in % BBP)



Bronnen: Ministerie van Financiën en CBS (Nationale Rekeningen en andere vermogensstatistieken)

Voorafgaande aan de belastingherziening 2001 is de mogelijkheid om ook de waardemutaties uit sparen en beleggen via een vermogenswinstbelasting in de belastingheffing te betrekken onderzocht en uitgebreid aan de orde geweest in de parlementaire geschiedenis.[2] Onder een vermogenswinstbelasting worden de voordelen behaald bij de vervreemding van vermogensbestanddelen belast. Een andere, in de praktijk ongebruikelijke, vorm om waardemutaties te belasten is een vermogensaanwasbelasting.

1.2. Vermogensmutatiebelasting

Zoals blijkt uit de ervaringen onder de Wet IB 1964 zal het belasten van het werkelijke inkomen uit sparen en beleggen gecombineerd moeten worden met een vermogensmutatiebelasting om te voorkomen dat inkomsten, zoals rente en dividend, worden omgevormd tot onbelaste vermogensgroei. De meest voor de hand liggende vorm daarvan is een vermogenswinstbelasting. Deze combinatie zou de kloof die nu op individueel niveau kan bestaan tussen belast en behaald rendement in beginsel kunnen dichten. Een vermogenswinstbelasting is echter uitermate complex en gaat gepaard met hoge uitvoeringslasten voor de Belastingdienst en hoge administratieve lasten voor belastingplichtigen. De kans op een fors lagere belastingopbrengst is bovendien groot, vanwege de constructiegevoeligheid van een vermogenswinstbelasting. Daar staat tegenover dat met het belasten van het werkelijke rendement via een vermogenswinstbelasting ook de risicopremie op risicovolle beleggingen wordt belast en rekening wordt gehouden met verschillen in beleggingsresultaten. In de praktijk is dit echter lang niet altijd het geval vanwege arbitragemogelijkheden. Hieronder wordt nader ingegaan op de problemen die een

[2] Kamerstukken II 1997/98, 25 810, nr. 2, p. 67-68; Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, bijlage I.

vermogenswinstbelasting oproept en die maken dat een vermogenswinstbelasting op korte termijn niet uitvoerbaar is.

Eén van de complicerende factoren is dat voor alle vermogensbestanddelen een langjarige registratie noodzakelijk is van de verkrijgingsprijs en van de relevante mutaties daarop (bijvoorbeeld de kosten van een verbouwing van een tweede woning). Ook moet de belastingplichtige in principe iedere beleggingstransactie administreren om de vermogenswinst te kunnen bepalen. En dan nog is het vaststellen van de behaalde winst ingewikkeld. Denk bijvoorbeeld aan de actieve belegger die de afgelopen jaren in verschillende tranches en tegen verschillende prijzen 1000 aandelen type X heeft verworven en 250 aandelen type X verkoopt: om de belastbare winst te bepalen moet onder andere worden vastgesteld wat de verkrijgingsprijs is van die 250 verkochte aandelen. Ook het verrekenen van verliezen (over de jaren heen) is complex in de uitvoering en zal leiden tot een grote toename van het aantal door de Belastingdienst af te geven beschikkingen. Het administreren en controleren van alle vermogensmutaties is zowel voor de belastingplichtige als voor de Belastingdienst erg arbeidsintensief en een bron voor discussie, terwijl juist gestreefd wordt naar volledig geautomatiseerde afdoening op basis van voorinvulling van gegevens in de aangifte. Niet alle vermogensmutaties kunnen op dit moment worden gerenseigneerd ten behoeve van de VIA.
Sommige belastingsoorten leiden tot een belastingclaim op niet gerealiseerde beleggingswinst. De vorm kent belangrijke bezwaren: zo leidt een vermogenswinstbelasting tot uitstel, en mogelijk afstel, van belastingheffing. Het geeft een prikkel om winsten niet of later, en verliezen direct te realiseren. Belastingheffing bij realisatie leidt op die manier tot het zogenoemde 'lock-in-effect'. Dit verstoort een efficiënte werking van de kapitaalmarkt. De mogelijkheid om de belastingheffing uit te stellen geeft bovendien een prikkel om het rendement tot uitdrukking te laten komen via een waardestijging van het vermogensbestanddeel. Daardoor kan weer vergelijkbare problematiek ontstaan zoals die bestond onder de Wet IB 1964. Daarnaast leidt de latente belastingclaim op vermogenswinsten tot emigratieproblematiek (en mogelijk afstel van heffing door emigratie). Ook leidt de latente belastingclaim tot vragen over hoe om te gaan met bijvoorbeeld schenking en ververving van vermogensbestanddelen. Regelingen die de belastingclaim bij schenking en vererving doorschuiven naar de verkrijgers compliceren het stelsel verder en versterken het lock-in-effect.

In veel landen die een vermogenswinstbelasting kennen, wordt gezocht naar manieren om de uitvoeringslasten, het lock-in-effect en grondslaguitholling via bijvoorbeeld de verliesverrekening te beperken. Deze doelen zijn deels tegenstrijdig. Zo hanteren sommige landen vanwege het lock-in-effect – en soms ook vanuit de wens om inflatiewinsten niet of minder te belasten - een lager tarief voor bepaalde vermogenswinsten dan voor inkomsten uit vermogen zoals rente en dividend, dan wel stellen ze vermogenswinst vrij na een bepaalde periode van bezit. Ook met het oog op het beperken van de uitvoeringslasten werken landen vaak met, soms forse, vrijstellingen. Tariefsverschillen en vrijstellingen leiden echter weer tot arbitrage: inkomsten uit vermogen worden omgevormd tot vermogensgroei. Om arbitrage bij verliesverrekening te beperken, gaan

sommige landen over tot het zogenoemde 'ringfencen' van verliezen, bijvoorbeeld door verliezen op vermogensbestanddelen alleen verrekenbaar te laten zijn met winsten op soortgelijke vermogensbestanddelen. Dit 'ringfencen' is echter complex in de uitvoering en ontmoedigt het nemen van risico.

De afweging tussen een rechtvaardige en zo min mogelijk verstorende heffing enerzijds en het voorkomen van arbitrage, grondslaguitholling en hoge uitvoeringslasten anderzijds speelt bij veel aspecten van een vermogenswinstbelasting. De genoemde afwegingen en noodzakelijke keuzes daaromtrent leiden in de praktijk tot complexe systemen. Een vermogenswinstbelasting komt dan ook in zeer veel verschillende vormen voor met de gemene deler dat, voor zover bekend, geen enkel land een zuivere vermogenswinstbelasting heeft die alle (zuivere) vermogenswinsten in de heffing betrekt. Landen met een vermogenswinstbelasting kampen voorts met ingewikkelde wetgeving, hoge uitvoeringslasten en administratieve lasten en vaak een omvangrijke hoeveelheid jurisprudentie en juridische procedures.

In theorie kan het genoemde lock-in-effect bestreden worden met een vermogensaanwasbelasting. Dat houdt in dat ook de jaarlijkse *niet* gerealiseerde vermogensaangroei wordt belast. Een vermogensaanwasbelasting is vooralsnog niet uitvoerbaar. Zo zou het betekenen dat elke belastingplichtige gedurende het jaar een boekhouding moet bijhouden van alle stortingen en onttrekkingen om de te belasten vermogensaanwas te kunnen bepalen. Dit ervan uitgaande dat het niet de bedoeling is dat bijvoorbeeld een storting van een deel van het salaris op de spaarrekening als vermogensaanwas wordt belast of het opnemen van spaargeld voor consumptieve doeleinden als onttrekking in aftrek komt op de belaste aanwas. Ook moeten niet gerealiseerde waardedalingen in aanmerking worden genomen. Omdat niet gerealiseerde waardestijgingen worden belast, zou dit in theorie betekenen dat de belasting moet worden uitbetaald door de Belastingdienst als het saldo (eindwaarde minus beginwaarde van alle bezittingen vermeerderd met onttrekkingen en verminderd met stortingen) in een jaar negatief is. Deze route zou gestructureerde gegevensverstrekking door banken, vermogensbeheerders en tussenpersonen vereisen, die op dit moment nog een systeemtechnische brug te ver is.

De informatiesystemen en de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen banken, beleggingsinstellingen en tussenpersonen enerzijds, en belastingdiensten anderzijds, maken snelle ontwikkelingen door. De VIA bevat ieder jaar meer informatie, zodat belastingbetalers steeds minder zelf hoeven in te vullen. Het kabinet wil dan ook periodiek opnieuw bezien of, in welke mate, op welke termijn en onder welke voorwaarden een heffing op werkelijk rendement tot de mogelijkheden behoort.

2. Rendementen op het box 3-vermogen

Het rendement in box 3 wordt ontleend aan rendementen die in het verleden werkelijk in de markt op verschillende vermogenstitels zijn behaald. Deze rendementen worden gebruikt voor de rendementen op het vermogen in box 3. Het totale rendement op vermogen bestaat enerzijds uit de inkomsten uit het vermogen, zoals rente, dividend, royalty's en huur, en anderzijds uit de

waardestijging of -daling van het vermogen. De belangrijkste onderdelen van de rendementsgrondslag in box 3 (de vermogenstitels) zijn bank- en spaartegoeden (hierna ook: spaargeld), aandelen, obligaties en onroerende zaken. Voor het overige bestaat de rendementsgrondslag dan nog uit andere vermogenstitels en schulden. Hieronder wordt aangesloten bij de verdeling van het vermogen over spaargeld en beleggingen in het box 3-voorstel zoals uiteengezet in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Spaargeld

Bank- en spaartegoeden

Voor de bepaling van het totale rendement op bank- en spaartegoeden is de ontvangen rente relevant. In de loop der tijd is de spaarrente gedaald. Zo is de rente op direct opvraagbare tegoeden, dat wil zeggen een tegoed dat niet langer dan 3 maanden 'vaststaat', gedaald van meer dan 6% begin tachtiger jaren, naar 1,3% in 2014 en 1% in 2015 (raming 2015). Spaartegoeden die langer dan 3 maanden niet opvraagbaar zijn, kennen een hogere rente, maar maken een beperkt deel uit van het totale spaargeld. Voor de bepaling van het rendement op spaargeld wordt aangesloten bij de rentestand op deposito's met een opzegtermijn van minder dan drie maanden (dit is de rentestand op direct opvraagbare tegoeden voor huishoudens zoals gepubliceerd door DNB). De verwachting is dat het vijfjarig gemiddelde van deze rente over 2011 tot en met 2015 1,63% zal bedragen. Dit is het geval als de spaarrente over 2015 uitkomt op 1,0%. In overeenstemming met de herijkingssystematiek zal voor 2017 het percentage volgend jaar definitief worden vastgesteld op basis van de uitkomst voor 2015.

Schulden

Schulden kunnen hypotheken zijn op tweede woningen, maar bijvoorbeeld ook zien op onderlinge schuldverhoudingen, waaronder renteloze schulden. Om deze reden is voor de rente op schulden als aanname aangesloten bij de spaarrente met een opslag van 0,1 procentpunt.

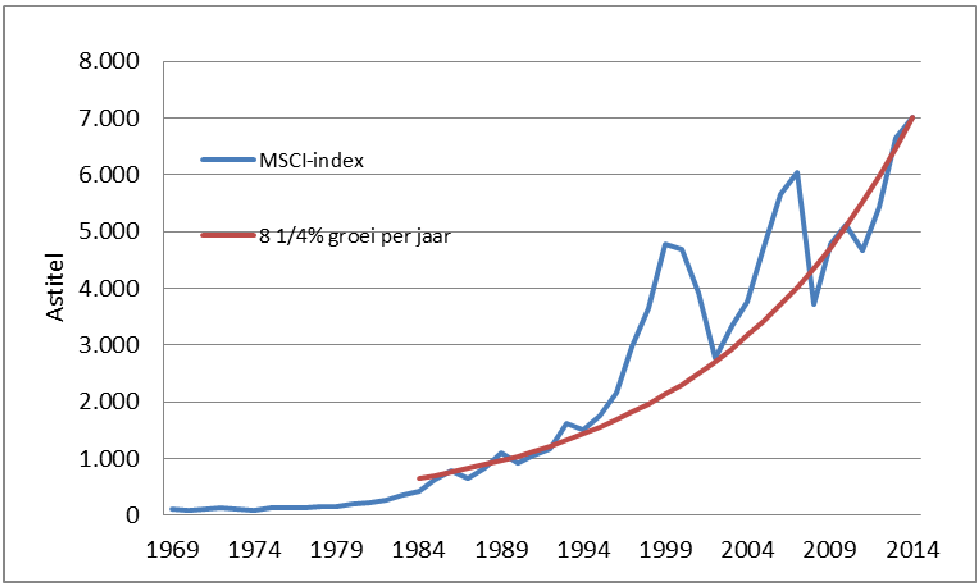
Beleggingen

Voor de bepaling van het langetermijnrendement op de overige bezittingen in box 3 (beleggingen) is een analyse gemaakt van het rendement op aandelen, onroerende zaken en obligaties.

Aandelen

Voor aandelen bestaat het rendement niet alleen uit dividend, maar ook uit waardemutaties van de aandelen zelf. De samenstelling van de aandelenportefeuille van de gemiddelde box 3-belegger is niet bekend. De ontwikkeling van beleggingsindices geeft een indicatie welke rendementen in het verleden kunnen zijn behaald. Voor het totale rendement gaat het om een index inclusief dividendrendement. De Nederlandse belegger zal niet alleen in Nederlandse aandelen beleggen. Voor de benadering van de rendementen die een box 3-belegger heeft behaald, wordt gebruikgemaakt van de MSCI-beleggingindex voor Europa (bruto in lokale valuta). In onderstaande grafiek staat de ontwikkeling van deze MSCI-index die gebruikt wordt om het langjarig rendement op aandelen vast te stellen.

Grafiek 2: Koersontwikkeling MSCI-index (Europa, bruto, lokale valuta)



Bron: MSCI

Uit de grafiek blijkt dat de beleggingsindex in de periode 1994-2008 een paar zeer hoge pieken heeft laten zien, gevolgd door sterke correcties. Voor de bepaling van het langetermijnrendement werken dergelijke tussentijdse pieken en dalen verstorend. Voor een analyse is het gekozen start- en eindjaar daarom van grote invloed. Los van die keuze kan niet met exactheid worden aangegeven hoeveel jaar in ogenschouw moet worden genomen om het langetermijnrendement te bepalen. Als een langetermijnrendement wordt berekend met als startjaar een willekeurig jaar in de periode 1984-1994 en als eindjaar een willekeurig jaar in de periode 2008-2014 dan levert dat 77 verschillende resultaten op van een gemiddeld langetermijnrendement. Door de keuzes van deze range voor het beginjaar en het eindjaar worden de resultaten niet beïnvloed door de pieken en dalen in de periode 1994-2008. De resultaten variëren van een rendement tussen 6% en 10%, met als gemiddelde, afgerond op ¼%, een langetermijnrendement van 8¼%.[3] In de grafiek is naast de feitelijke ontwikkeling van de beleggingsindex een lijn opgenomen van een denkbeeldige index die elk jaar met 8¼% groeit. Daarmee wordt zichtbaar dat met dit groeipercentage de feitelijke ontwikkeling op lange termijn goed wordt beschreven.
De MSCI-index voor Europa zal ook worden gebruikt voor de jaarlijkse aanpassing van het rendement op aandelen in de toekomst volgens de systematiek zoals uiteengezet in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

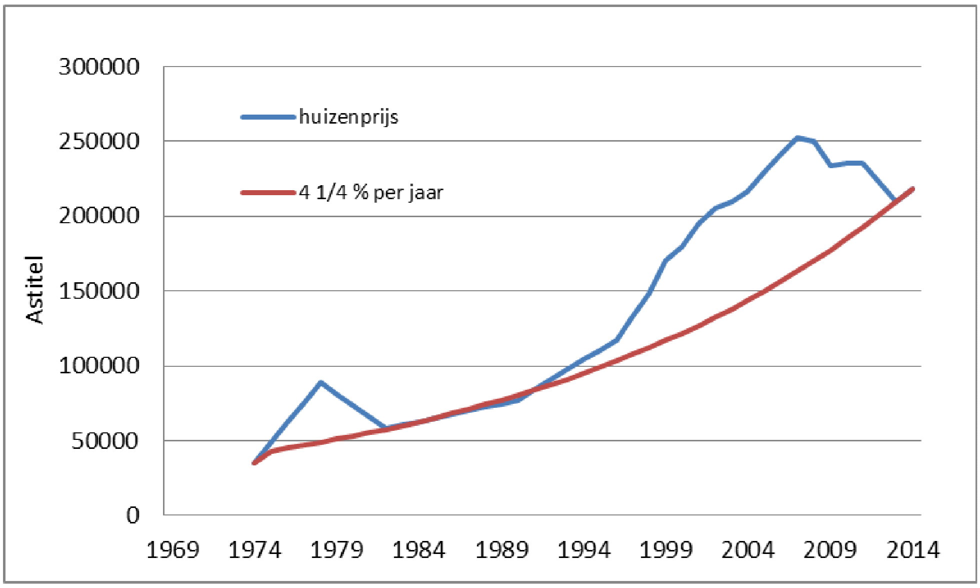
Onroerende zaken

Evenals voor aandelen is niet bekend in welk type onroerende zaken het gemiddelde box 3-vermogen is belegd. Het kan gaan om tweede huizen, winkel- of bedrijfspanden, bospercelen en dergelijke. De beschikbare cijfers geven wel een indicatie dat onroerende zaken vooral bestaat uit tweede woningen. Om het behaalde rendement op onroerende zaken te benaderen is daarom

[3] Bij een kortere termijn, een later instapmoment dan 1994, kan niet langer gesproken worden over een gemiddeld rendement voor de lange termijn.

gekozen voor de ontwikkeling van de huizenprijzen. Daarmee wordt dus impliciet aangenomen dat de huizenprijsstijging indicatief is voor de waardeontwikkeling van onroerende zaken in box 3 inclusief de netto-inkomsten uit die beleggingen.[4] Voor netto-inkomsten wordt derhalve voorzichtigheidshalve aangenomen dat eventuele huuropbrengsten en kosten van bezit per saldo tegen elkaar wegvallen. Ook huizenprijzen laten geen stabiele prijsontwikkeling zien. In het verleden zijn er tijdvakken geweest van grote prijsstijgingen, maar ook van grote prijsdalingen. In de periode 1994-2008 zijn de huizenprijzen fors gestegen. Sindsdien is er een prijscorrectie opgetreden, die tot 2014 heeft geduurd. Op lange termijn laten de huizenprijzen een gestage stijging zien. In onderstaande grafiek is, naast de feitelijke ontwikkeling, een huizenprijs gesimuleerd bij een jaarlijkse stijging van 4¼% per jaar. Dit percentage is gebruikt voor de langetermijnontwikkeling.

Grafiek 3: ontwikkeling huizenprijs



Bron: Ministerie van Financiën; bewerking op basis van beschikbare gegevens CBS, Kadaster, NVM.

Voor de jaarlijkse aanpassing van het rendement op onroerende zaken in de toekomst zoals beschreven in het algemeen deel van de memorie van toelichting, zal het CBS-indexcijfer voor bestaande woningen als uitgangspunt dienen.

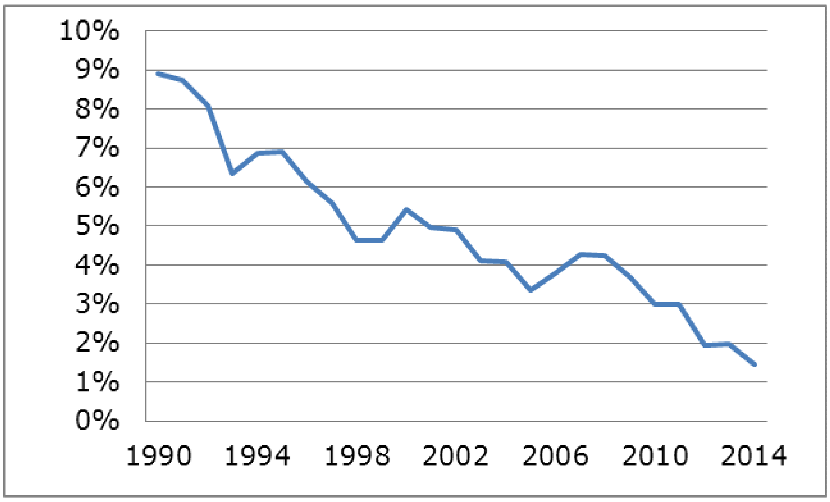
Obligaties

Voor obligaties is als indicator voor het rendement de rente op de jongste 10-jarige staatobligatie gehanteerd. Dit rendement is gestaag gedaald. Tussen 2002 en 2008 bewoog het rendement rond de 4%. Sindsdien is onder invloed van de specifieke situatie op de financiële markten dit rentepercentage verder gedaald. In 2014 bedroeg dit rendement 1,45% (bron: DNB). Voor het langetermijngemiddelde wordt voor het rendement aangenomen dat het terugkeert naar het gemiddelde niveau in de periode 2002-2008 van rond de 4%.[5] In de onderstaande grafiek is de rente-ontwikkeling op de jongste 10-jarige staatsobligatie weergegeven.

[4] Dat kan gezien worden als een veilige ondergrens, in de regel zullen vastgoedbeleggingen sterker renderen.
[5] Ook in CPB, 2014 'roads to recovery' wordt in het middenscenario uitgegaan van een terugkeer naar een rendement van 4% op 10-jarige staatsobligaties in de periode 2016-2023.

Voor de jaarlijkse aanpassing van het rendement op obligaties in de toekomst zoals beschreven in het algemeen deel van de memorie van toelichting, zal het rendement op de meest recente 10-jarige staatsobligatie als uitgangspunt dienen.

Grafiek 3: rente-ontwikkeling op de jongste 10-jarige staatsobligatie



Bron: DNB

Overige vermogenstitels

Met de vermogenstitels, bank- en spaartegoeden, aandelen, obligaties en onroerende zaken, is circa 104% van de totale rendementsgrondslag verklaard. Daarnaast bestaat de totale rendementsgrondslag nog voor 9% uit andere vermogenstitels en daarop komt 13% van het nettovermogen aan schulden in aftrek. Voor het rendement op de 9% andere vermogenstitels wordt aangenomen dat het overeenkomt met het gewogen gemiddelde rendement op aandelen, obligaties en onroerende zaken. Ten behoeve van het vaststellen van het gewogen gemiddelde rendement op aandelen en obligaties is op grond van CBS-statistieken een verhouding voor deze vermogenstitels gebruikt van 70:30. Deze aanname is nodig omdat op het belastingaangiftebiljet geen onderscheid wordt gemaakt tussen aandelen en obligaties. Deze worden als verzamelpost aangegeven.

Totaaloverzicht

De – uitgaande van de hiervoor genoemde uitgangspunten en keuzes - in aanmerking te nemen rendementen voor de verschillende vermogenstitels staan samengevat in onderstaande tabel.

(Netto) spaarrente 2017 (raming) 5-jaars voortschrijdend gemiddelde			**1,63%**
	gewicht	rendement	
aandelen	28%	8,25%	
onroerende zaken	45%	4,25%	
obligaties	12%	4,00%	
Rest (gemiddelde van aandelen, onroerende zaken en obligaties)	15%	5,50%	
Beleggingen 2017 (raming)			**5,5%**